

KREISZ BRIGITTA

A gazdasági kormányzás koncepciója a változó európai közjogi keretben

Bevezetés

Az egyre mélyülő gazdasági válság Európát sajátosan sújtó, komplex következményei az európai gazdasági kormányzásról alkotott elképzelések fejlődési vonulatát is egyre érdekesebb távlatok irányába terelik.

A megállapítás igazolásához, a szabályozási és intézményi környezet változásainak részletes ismertetését akár mellőzni is lehetne, hiszen az e körben bekövetkezett mélyülési tendenciák a gazdasági kormányzás terminusa jelentéstartalmának változásaiából is egyszerűen levezethetők. A válság kezdeti periódusában a gazdasági kormányzás terminusát még jellemzően a gazdaságpolitikai koordinációval szinonim fogalomként használta a szakmai zsargon, és leginkább a GMU fiskális pillérének a megerősítéséhez fűződő igényt sürgették e címszó alatt.¹ A válságperiódus későbbi szakaszában azonban a fogalom értelmezési köre új pillérekkel egészült ki, amit a gazdaságirányítási reform átfogó jellegének hangsúlyosabb válása indokolt.²

A fogalmi fejlődés további szintjét jelzi, hogy a később kelt dokumentumok a gazdasági kormányzás általánosabb értelemben használt fogalmát árnyalni kezdték az euroövezet kormányzásának különös jelentésével, illetve ez utóbbi tartalmi körülhatárolásával.³

Az újabb források pedig már inkább a gazdasági és monetáris unió kormányzásáról, és annak négy építőkövét képező keretekről szólnak.⁴ Amint az a fogalmi differenciálódás rövid ismertetéséből is kitűnik, a gazdasági kormányzás koncepciója egyelőre bizonytalan, a gazdasági útkeresés hangsúlyos irányainak függvényében, folyamatosan változó jelentésű kategória.

A gazdasági kormányzás fejlesztésének jövőbeni irányait kereső ambiciózus ötletek köréből kiemelkednek azok a legújabb elképzelések, amelyek egy „valódibb” gazdasági és monetáris

¹ Európai Tanács, Brüsszel, 2010. június 17., 4. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/hu/ec/115360.pdf (2012. 07. 07.)

² Az új uniós gazdasági kormányzás alapját ezen értelmezésnek megfelelően három intézkedés (A gazdasági menetrend megerősítése szorosabb uniós felügyelet mellett, az euroövezet stabilitásának megőrzésére irányuló intézkedések, a pénzügyi ágazat helyreállítására irányuló intézkedések) képezi. Vö.: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/economic-governance/index_hu.htm (2012. 07. 17.)

³ Szerződés a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, 20. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_tscg.hu.12.pdf (2012. 07. 07.)

⁴ Herman Van ROMPUY: *A cél a valódi gazdasági és monetáris unió*, az Európai Tanács elnökének jelentése http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf (2012. 07. 07.)

unió és/vagy egy bankunió⁵ kiépítésében látják a válságból való kilábalás esélyét segítő integrálódás eszközt.

Jóllehet a gazdasági útkeresés megtorpanásokkal és feszültségekkel telített időszaka még korántsem ért véget, az elmúlt évek gazdasági és politikai intézkedéseinek markáns jogi produktumai már jól tükrözik azt az átalakulási folyamatot, amely a pénzügyi piacok és a gazdaság működése közötti kapcsolatrendszerben, a gazdasági kormányzás közhatalmi kereteinek erősítése útján megy végbe.

Jelen állás szerint, a tervezett reformok – mind globális, mind európai szinten – jellemzően egy tudatosabb piacépítés köré szerveződnek, ennek módját illetően pedig általánossá vált a közigazgatási dimenziók szerepének felértékelődése a gazdaságban. Nem véletlen tehát, hogy az európai politikában is felmerült az igény egy „valódi gazdasági kormányzási rendszer”,⁶ és ezen keresztül egy működőképes, fenntartható értékrendre épülő, átlátható gazdasági érdek- és szabályrend kialakítása iránt.

Ahhoz azonban, hogy a kitűzött célok teljesüljenek, az „együtt igazgatási”⁷ struktúrák további európaizációja szükséges feltétel, amely a jövőben egy sajátos – technikai, közigazgatási értelemben vett – föderalizmus⁸ irányába történő elmozdulás is előre vetíthet.

Az elmúlt év megannyi eredményt hozott ezen a területen. Jelen dolgozat ezért a továbbiakban ezen intézményfejlesztési reform-folyamat új vagy megújított struktúrákban testet öltő jelentősebb eredményeit veszi górcső alá.

Új és megújult intézmények a gazdaságirányítás európai koncepciójában, fogalmi alapvetések
Mielőtt a dolgozat ezen része sorra venné a gazdaságirányítás szempontjából kiemelkedő jelentőségű reformok eredményeit, és az ezzel kapcsolatos egyes intézményeket, a fogalmi kiindulópontok, illetve az értelmezési keret tisztázása megkerülhetetlen.

A gazdaságirányítás európai koncepciójának tag értelemben vett jelentése

Amennyiben a gazdaságirányítás európai koncepcióját a Szerződések joganyagának rendszerezésére alapozva kívánnánk megragadni, több szempontból is tévútra juthatnánk. Ennek legfőbb oka az, hogy az elsődleges joganyag a gazdaságirányítás európai koncepcióját az európai gazdaságpolitika fogalma köré csoportosítva ragadja meg a gazdasági koordináció – mint az Európai Unió tevékenysége – képében, amely fogalom egy sajátos jogalkotási termék. Jellemzője, hogy joglogikai szempontból értelmezhető és érvényes kategória, azonban a szabályozás teremtette értelmezési csavarok miatt jelentése bizonytalan, leszűkítő.

Bonyolultsága ellenére ugyanakkor túl általános is ahhoz, hogy a gazdaságirányítás dimenzióit kijelölje. Ennek megfelelően a gazdaságirányítás hatókörét nem az európai gazdaságpolitika és gazdasági koordináció fogalma köré csoportosítva kívánom megragadni, hanem egy tágabb dimenzióban: a európai pénzügyi rendszerben. Vizsgálódásaimat – ezzel összhangban – a pénzügyi jog sajátos fogalmi rendjét felhasználva folytatom.

⁵ Helyzetjelentés a bankunióról, Európai Bizottság, Brüsszel, 2012. június 22. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/478&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> (2012. 06.22.)

⁶ Integrált, koherens, architektúrába szerveződő.

⁷ IBÁNEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 33.

⁸ Forgács Imre a „technikai, közigazgatási értelemben vett föderalizmus” kifejezést az európai kormányzás hatékonyságnövekedésével összefüggésben tárgyalja, és olyan lakossági igénynek tekinti, amely hosszabb távon akkor is megfogalmazódhat, ha a közjogi alapok alapszerződés szintű változtatására nem kerül sor. FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Osiris Kiadó, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009. 296.

A gazdaságirányítás európai reformjának átfogó jellege

Amennyiben az értelmezés alapját, nevezetesen a gazdaságirányítás értelmezési körét, tágan értelmezzük, ebből szükségszerűen következik, hogy a reformok „átfogó” jellegét is tágabb értelmezési körbe szükséges helyezni. Ezek alapján kijelenthető, hogy az utóbbi évek válságkezelő és megelőző intézkedései tekinthetők igazán átfogónak, mert azok a pénzügyi rendszer minden szféráját és dimenzióját érintették, és lényegileg megváltoztatták.

Ugyanakkor, fontos kiemelni, hogy a pénzügyi rendszer jellemzése nemcsak különböző nagyobb szférákra (ld. monetáris és fiskális szféra) tagolással történhet, hanem úgy is, hogy a pénzügyi rendszer pénzügyi alrendszerének (ld. vállalkozások alrendszere, bankalaprendszer) kapcsolódási pontjai mentén vizsgálódunk.⁹ Ezen vizsgálatok szintén közvetítenek információkat tekintetben, hogy egy-egy rész reformja mennyire átfogó; jöllehet ezen megközelítés inkább a komplexitás szempontjából bírhat meghatározó jelentőséggel.

Ennek megfelelően, a tanulmány a reformok átfogó jellegének értékelését az elsőként említett, tagoló módszerrel kívánja elvégezni, megvizsgálva, hogy a komplex pénzügyi rendszer mely szféráit érintették a reformok.

A monetáris szférát érintő egyes reformok: A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere

A monetáris szférát érintő intézményi reformok talán egyik legjelentősebb eredménye a 2011. január 1-jétől működő Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (PFER),¹⁰ amely egy kis rendszer a – tág értelemben vett – pénzügyi rendszer nagyobb, komplex „európai”, illetve globális rendszerében. Felállítása, megújítása azon a felismerésen alapul, hogy egy megfelelően szervezett, európai szintű, pénzügyi felügyeleti architektúra nélkül a gazdaságirányítást meghatározó, „európai” pénzügyi rendszer fenntartása és fejlesztése a jövőben már elképzelhetetlen lett volna.

Fontos megemlíteni, hogy bár a PFER egy nagyon összetett, több szinten szervezett rendszer, valójában olyan intézményekből épül fel, amelyek korábban – ha nem is ebben a formában – de léteztek és működtek az Európai Unió intézményi rendjében.

A mikropрудenciális felügyeletért felelős európai hatóságok (Hatóságok) elődjei voltak például az egykori – új hatóságokkal megegyező nevű – felügyeleti bizottságok,¹¹ amelyek a Bizottság szervezetén belül működtek, korlátozottabb jogkörökkel voltak azonban felruházva, és mivel nélkülözték egy nagyobb és szervezett felügyeleti keretrendszer létezését, ennek megfelelően eddigi működésük nem lehetett olyan teljes értékű, és koordinált, mint amelyet az új szabályozások adta lehetőségek a jelenlegi Hatóságoknak kínálnak. Az ún. felügyeleti kollégiumokkal kapcsolatban szintén kiemelhető, hogy azok már a PFER létrehozása előtt is funkcionáltak.

Jöllehet a PFER egyik nagy újdonsága, hogy a makropрудenciális felügyelet intézményesített kereteit is megteremtette, kiemelendő, hogy ezen a területen is nevesíthető egy – nem ilyen komplex formában, de korábban is működő – „elődintézmény” a KBER Bankfelügyeleti Bi-

⁹ Vö.: SIMON István (szerk.) *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 45-46.

¹⁰ A PFER a következőket foglalja magában: az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) – az 1092/2010/EU rendeletben meghatározott feladatok ellátása céljából; az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Bankhatóság, az 1094/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság, az 1095/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Értékpapír-piaci Hatóság, az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, tagállami hatáskörrel rendelkező vagy felügyeleti hatóságok.

¹¹ Lásd: Lámfalussy-féle 3. szintű felügyeleti bizottságok (3L3 Committees): Bankfelügyelet Európai Bizottsága (CEBS), Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Biztosítók és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztárak Felügyelőinek Bizottsága (CEIOPS). Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.hu.html> (2012. 07. 17.)

zottsága,¹² amely szakbizottság formájában felelős a bankalaprendszer átfogó felügyeletének biztosításáért.

A PFER keretében a makroprudenciális felügyeletért az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelős, amely bár nem önálló jogi személy, és formálisan hatósági jogállása sincs, mégis nagyon fontos szerepet játszik az összeurópai folyamatok, különösképpen a rendszerkockázatok azonosításában és megelőzésében, a különböző információs csatornák koordinálásában, összevetésében, és magában az információáramoltatásban is.

Az ERKT-t nemcsak feladatkörét, hanem konstrukcióját tekintve is a komplexitás jellemzi, hiszen testületi jellege lehetővé teszi, hogy működésében szervezeten belül legyen koordinálva az Európai Unió több, központi jelentőségű szerve, úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, a nemzeti jegybankok, az Európai Felügyeleti Hatóságok, illetve – szavazati jog nélkül – a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, valamint a nemzeti felügyeletek képviselői.

Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen felügyeleti struktúra újdonsága abban ragadható meg igazán, hogy ez egy több szinten, és több szempont alapján integrált, rendszerben működő felügyeleti architektúra. Előzményei fellelhetők ugyan az EU korábbi intézményi struktúrájában, mivel azonban az elődszervek rendszerszintű működése korábban nem volt biztosított, ezért az integrált európai pénzügyi piac felügyeletét ezek nem voltak képesek szervezett, és összehangolt módon megvalósítani. Álláspontom szerint, ezt a hiányt a kiépült architektúra teljes mértékben pótolta.

Nemcsak szervezeten belül hozott azonban változást a PFER rendszerének kiépülése az európai intézményrendszerben, hanem funkcionálisan is. E körben fontos kiemelni azt, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok jogkörei egyfelől bővültek, másfelől kötelező erejük szempontjából erősebbé váltak. Harmadsorban érdemes kitérni arra is, hogy a Hatóságok jogköreinek gyakorlása a végrehajtás mellett, a jogalkotás támogatására is kiterjed. E körben szükséges megemlíteni azt, hogy a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új komitológia¹³ alapján vált biztosítottá azon jogkör megteremtésnek lehetősége, amely alapján már közvetlenül a Hatóságok kaptak jogosítványokat arra, hogy különböző szabályozás, – illetve végrehajtás-technikai standardtervezeteket¹⁴ – tervezet, tehát nem ajánlás, formájában – készítsenek elő.

A tanulmány terjedelmi kereteire figyelemmel, nem vállalkozhat ezen nem jogalkotási aktusok kibocsátásával kapcsolatos eljárásrend részletkérdéseinek, és jelentőségének kibontására, annyira azonban érdemes lehet a figyelmet felhívni, hogy bár az eljárásrend csak standardtervezet készítésére ad felhatalmazást a Hatóságoknak, a Bizottság mérlegelési jogköre, a Hatóságok által készített tervezetekkel kapcsolatban korlátok közé szorul. Szintén fontos lehet kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megreformált szabályalkotási rend nélkül, nem lehetett volna (ahogy korábban nem is lehetett) a Hatóságoknak a jelenlegi feltételrendszerben gyakorolható jogalkotással összefüggő jogköröket adni.

¹² Európai Központi Bank magyar nyelvű kiadványa (2009): Európai Központi Bank, Eurorendszer, Központi Bankok Európai rendszere, 30. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb_hu_webhu.pdf (2012. 07. 07.)

¹³ „A „komitológia” kifejezés röviden azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatáskörét gyakorolja az EU tagállamainak képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével.” A fogalom-meghatározás a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu> (2012. 07.07.)

¹⁴ Lásd: EUMSZ 290. cikk

Működésben a PFER: hatósági jogkörök, jellegzetes jogintézmények, és ezek célja. Az új Hatóságok feladatkörrei és az ehhez kapcsolódó jogintézmények illetve döntési jogkörök a következő jelentősebb kategóriákba sorolhatók.¹⁵ Határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés körébe tartozó feladatkörök.

Az első feladatkör kapcsán egy sajátos felügyeleti jogkör érdemel kiemelés, mégpedig a jogi kötelező erővel bíró közvetítő szerep gyakorlásának joga, amely a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézetkülönbségek rendezésére szolgál. Közvetett célja annak érvényre juttatása, hogy az illetékes nemzeti felügyeleti hatóság feladatai ellátása során kellően figyelembe vegye a többi tagállam érdekeit. A válságkezelés kezdeti periódusában ugyanis több esetben előfordult, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kizárólag saját tagállami érdekeik érvényesítését helyezték előtérbe, figyelmen kívül hagyva más tagállamok, illetve az összeurópai érdekeket. Közvetlen célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós szabályozás együttműködést, koordinációt, közös döntéshozatalt ír elő, és a tagállami nézőpontok eltérnek az adott kötelezettségek megítélése tekintetében, akkor egy sajátos vitarendezési mechanizmussal kikényszeríthető legyen egy közös álláspont kialakítása és az esetleges vita rendezése. Ennek megfelelően, a szabályozás illetve a hatóságok erősebb jogkörökkel való felruházása azt a célt szolgálja, hogy megelőzhető legyen az olyan helyzetek, amikor egy tagállam pusztán azért mentesült egy-egy kötelezettség teljesítése alól, mert vitatta magát a kötelezettséget. A vitarendezési mechanizmus központi eleme, mindezek alapján, az értelmetlen különbségek rendezését szolgáló egyeztető eljárás, amely az ESA sikeres közvetítő szerepe esetén megállapodással zárul. Megállapodás hiánya esetében, vagy rendkívüli esetben – sajátos jogi biztosítékok¹⁶ betartása mellett – az illetékes ESA azonban jogosult kötelező erejű határozatot kibocsájtani, a megállapodás pótlása érdekében.¹⁷

A pénzügyi tárgyú szabályok érvényesülésével kapcsolatban fontos megemlíteni a szabályok megfelelő érvényesülését szolgáló új mechanizmusok rendszerét is, amely egy bizottsági hatáskör gyakorlásának megelőzését szolgáló mechanizmus. Abban az esetben ugyanis, ha egy tagállami hatóság jogértelmezési problémára hivatkozással nem megfelelően alkalmazta az uniós szabályokat, akkor a tagállammal szemben csak a Bizottság léphetett fel a jogsértési eljárás keretében. Ezen bonyolult, és hosszadalmas eljárás azonban nem tette lehetővé, annak megelőzését, hogy egyes határon átvéló pénzügyi intézmények a szabályozási arbitrázs kijátszásával juszanak előnyhöz.

A jövőben, hasonló eseteket elkerülendő, fontos érdek lett a szabályozási arbitrázs prevenciója, és az uniós jog, egységes alkalmazása. Ezen célkitűzés minél teljesebb megvalósulása érdekében az ESA-k felhatalmazást kaptak arra, hogy általános felügyeleti hatáskörük gyakorlása során észlelt eltérések esetében közvetlenül ajánlást tegyenek az érintett nemzeti hatóságnak; végső esetben pedig akár még a pénzügyi intézményekre vonatkozóan is hozhatnak egyedi határozatot, beavatkozva ezzel egy tagállam keretében működő konkrét pénzügyi viszonyrendszerbe. Utóbbira természetesen kizárólag az uniós jog megfelelő érvényesülését biztosítandó nyílik lehetőség.¹⁸

¹⁵ A rendszerezéshez a dolgozat Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság című művében feldolgozott csoportosítási szempontokat használta fel.* FORGÁCS, 2009. 352-353.

¹⁶ Jogi Biztosítékok: Vitarendezési mechanizmust csak lényeges kérdések rendezésére lehet igénybe venni: ha a felügyeleti hatóság tévlensége (esetleg cselekvése) hátrányos hatással jár más felügyeleti hatóság tevékenységére pl. érdekvédelmi képességét korlátozza, vagy az érintett tagállam pénzügyi stabilitása kerül veszélybe

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete 19. cikk (3) bekezdés HL L331 2010. 12. 15. 29.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete 17. cikk (6) bekezdés HL L331 2010. 12. 15. 27.

A PFER működésének hatékonyságáról – tekintettel arra, hogy a Hatóságok valamivel több, mint egy éve kezdték meg tevékenységüket – korai lenne nyilatkozni, az azonban mindenképpen hangsúlyozandó, hogy egy ilyen szervezeti rendben működő konstrukció képes csak biztosítani az integrált pénzügyi rendszer, integrált és teljes körű felügyeletét.

A fiskális szférát érintő egyes reformok: az európai szemeszter és a hatos jogszabálysomag
Az európai szemeszter

Az európai szemeszter – általános értelemben – nem tekinthető valódi intézménynek: valójában ez egy komplex munkaprogram, amely különösen azért értékes, mert több – eddig koordinálatlanul működő – intézményesített folyamatot, vagy konkrét intézményt foglal keretbe.

Fő célja a nemzeti költségvetés-tervezés támogatása – illetve annak egyidejű figyelemmel kísérése, felügyelete – valamint az európai és a tagállami gazdaságpolitikák összehangolását biztosító gazdasági koordináció erősítése, tehát annak megvizsgálása, hogy az EU hol tart az Európa 2020 stratégiában meghatározott célok teljesítésében.

Az európai szemeszter működése hat hónapos ciklusokban szervezett, olyan periódus, amelybe beépítésre kerültek a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályozása által előírt egyes jelentéstételi, tájékoztatási, értékelési és cselekvési határidők is.

A ciklus januárban kezdődik a Bizottság által készített éves növekedési jelentéssel, amely áttekinti a gazdasági kihívásokat. A Bizottság után – a stratégiai tervezésért felelős európai szerv – az Európai Tanács veszi át a koordináció felügyeletét azzal, hogy megvitatja és azonosítja az EU előtt álló fő gazdasági kihívásokat. E körben kiemelendő, hogy külön vizsgálat tárgya az EU és az euroövezet szakpolitikáira vonatkozó összefüggések vizsgálata.

Ezen iránymutatásokat figyelembe véve a koordináció folytatása a tagállamok „kezébe” kerül. A tagállamok így felelősek azért, hogy nemzeti stabilitási és konvergenciaprogramjaikban kialakított középtávú költségvetési stratégiáikban figyelemmel legyenek az iránymutatásokra. Ezzel egyidejűleg szükséges a nemzeti reformprogramok elkészítése is. Így tehát összehangolásra kerül a költségvetés célkövetése és a egyes szakpolitikák erősítése céljából szükséges intézkedésekkel, megelőzve utóbbiak figyelmen kívül maradásának veszélyét. A téli és tavaszi időszak után ismét a Bizottság jut szerephez, és értékeli a tagállamok által programjaikban felvázolt szakpolitikákat. Elégtelenség észlelése esetén a folyamatban a Tanács is szerepet kap, és a Bizottság ajánlása alapján országspecifikus¹⁹ szakpolitikai iránymutatások formájában kibocsátott aktusokkal hivatott (nem feltétlenül köteles azonban) a koordináció céljait elősegíteni.

A szemeszter utolsó, európai szintű lépése az Európai Tanács és a Tanács kölcsönös közreműködésével kialakított szakpolitikai tanácsok kibocsátásával zárul. A szemeszter záró aktusa pedig az, hogy a tagállamok véglegesítik következő évi költségvetésüket.

Észrevehető, hogy valójában „alig van új a nap alatt”, azonban a koordinációs mechanizmus erősítésével érezhetően szűkebbé vált a tagállami koordinációs kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos mozgástér, illetve az európai szintű stratégiai tervezés és ennek szervek közötti közvetítése is koordináltabb formát öltött, amely növeli a bizalmat a jövőbeni végrehajtás eredményességét illetően.

A hatos jogszabálysomag

A hatos jogszabálysomag egy 2010 szeptemberében kialakított Bizottsági kezdeményezésen alapul, amelynek célja az EU és az euroövezet gazdaságirányításának megerősítése; A kezdeményezés egy átfogó jogalkotási intézkedéscsomag formájában öltött testet. Figyelemmel arra,

¹⁹ Vö.: *Általános jelentés az Európai Unió tevékenységeiről – 2010*. Európai Bizottság, Kommunikációs Főigazgatóság, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2011. 14.

hogyan a tanulmány az „átfogó”, az „európai” és a „gazdaságirányítás” fogalmak értelmezési köre tekintetében különbséget tett tág illetve szűk értelmezés között, érdemes megjegyezni, hogy ezen értelmezést követve a hatos jogszabálysomag csak szűk értelemben jelenti a gazdaságirányítás átfogó európai reformját, mivel az a pénzügyi rendszernek csak egyik: fiskális szféráját érinti.²⁰

A jogszabályok fényében megállapíthatjuk, hogy a gazdasági szabályozás megújított koncepciója, továbbra is a gazdasági politikák eddiginél csupán „valamivel” szigorúbb összehangolásában merül majd ki. A hivatkozott normacsomag reformjai ugyanis leginkább a Stabilitási és Növekedési Paktum, Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) részében rögzített szabályozását: nevezetesen a költségvetési egyenleg felügyeletét (megelőző ág), illetve a túlzott hiány eljárást (korrekciós ág) szigorítják. Újdonságként értékelhető mindenesetre, a makrogazdasági egyensúlyhiányokra vonatkozó szemléletváltás szabályozásbeli megjelenése is.²¹

Figyelemmel arra, hogy a dolgot nem vállalkozhat a hatos jogszabálysomag részletes és kimerítő áttekintésére, ezért ezen utolsó részben a vizsgálat tárgykörét kizárólag a túlzott hiány kiigazítása esetén követendő eljárás mechanizmusait érintő változásokra szűkítem.

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény második reformja a hatos jogszabálysomaggal különös tekintettel a korrekciós ág „problémás” mechanizmusai

A hatos jogszabálysomag egyik központi intézménye a túlzott hiány eljárás, amelynek menete és alapvető intézményei nem változtak ugyan, mégis eredményként tekinthető az, hogy a kötelezettségsgazgó államot a szabályozás teremtette automatizmusok lehetőségével élve könnyebben és gyorsabban lehet majd a jogérvényesítési szakaszok súlyosabb szintjére juttatni, ezért szankciók kiszabására is könnyebben nyílik majd lehetőség.

A Paktum első, 2005-ös reformja, amit a szakirodalom gyakran „a paktum fellazítása” címszó alatt emleget, az eljárási mechanizmusokat érintően, nem eredményezett jelentős változást az eljárás belső logikájában. Adós maradt – többek között – az eljárás megindításával és megszüntetésével kapcsolatos, problémák rendezésével. A felfüggesztés és a felügyelet viszonyára tekintettel ugyancsak zavaró körülményeket hagyott.

A probléma az eljárás második szakaszában jelentkezik. A megfelelés – vizsgálat érdekében folytatott felügyelet ugyanis – függetlenül attól, hogy az fokozott ellenőrzés hatálya alatt való-e meg vagy sem – a rendelet 9 cikk (1) bekezdése értelmében felfüggeszti az eljárást mindaddig, amíg a tagállam a felügyeleti intézkedéseket (egyedi tanácsi határozatok) végrehajtja. A végrehajtás elmulasztásának, esetleges elégtelen teljesítésének következménye, hogy az eljárás súlyosabb szakaszba lép, illetve sor kerülhet a szükséges szankciók kiszabására.

A fennakadás akkor jelentkezik, ha nem sikerül meghozni az ajánlásoknak való meg nem felelést megállapító határozatot. Ekkor ugyanis bizonytalanná válhat a tagállam pozíciója, és a további eljárás menete, figyelemmel arra, hogy a meg nem hozott határozat nem eredményez negatív határozatot.

Következésképpen sem arra vonatkozóan nem születik határozat, hogy megfelelő az intézkedés – márpedig ezen feltétel fennállása szükséges a felfüggesztés jogszerű fenntartásához –

²⁰ Fontos ugyanakkor megjegyezni azt is, hogy a két szféra közötti különbségtétel modellszerű, és leegyszerűsítő, hiszen az egyes szférák között kölcsönhatás van, ezért nyilvánvalóan az egyik szférában bekövetkezett változás, a másikra is kihatással lehet.

²¹ A hatos javaslatcsomag elemei: A Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőzési ágát módosító rendelet (1466/97/EK), A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának jogi alapját módosító rendelet (1467/97/EK), Új irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről, Új rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, Rendelet az euróövezetben jelentkező túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciójára irányuló jogérvényesítési intézkedésekről <http://www.eu2011.hu/hu/hatos-jogszabalycsomag> (2012. 07. 07.)

sem arra, hogy az intézkedések elégtelenek. Ugyanakkor a 10. cikk (2) bekezdése kizárólag a nem teljesítés kezdeményezésével kapcsolatban ad lehetőséget döntéshozatal kezdeményezésére, és lefolytatására, ezért ezen helyzetből szükségszerűen az következik, hogy az eljárás – döntéshozatal hiányában – elakad.

Ennek az ellenmondásnak a hatos jogszabálycsomag vonatkozó rendelkezései sem vetettek véget. Érdekes, hogy a második reform-módosítás egyik kiemelkedő novuma, az ún. fordított szavazási mechanizmus intézményének alkalmazása, megoldást hozhatott volna az ellentmondás gyakorlati felszámolására, a kiigazítással összefüggő döntéshozatalban mégsem került bevezetésre ez a döntéshozatali technika. Ebben a körben továbbra is a problematikus „rég” koncepció alkalmazandó.

Az új szabályozás a fordított mechanizmust a kiigazító eljárásban kizárólag az euroövezeti tagállamokra vonatkozóan, és csak a szankciók kiszabásának körében vezette be.²² Az ezzel összefüggő aggályokat erősíti, hogy jóllehet külön rendelet is született a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről, a szankciók eredményesebb és gyorsabb kiszabását biztosító fordított mechanizmusok bevezetése érdekében, a korrekciós ágban a nem kamatozó letét elhelyezését elrendelő határozathoz szükséges ajánlást (ld. ezen ajánlásra vonatkozik a fordított mechanizmus) a Bizottság csak abban az esetben jogosult a Tanács elé terjeszteni, amennyiben a túlzott hiányt, vagy eredményes intézkedés elmulasztását korábban megállapító tanácsi határozat sikeresen elfogadásra került.

Szemben a 2005-ös reformmal, a hatos jogszabálycsomag egyes rendelkezései új intézmények bevezetésével erősítették meg a tagállami végrehajtás eredményesebb felügyeletét biztosító eszközrendszert. A Tanács 1177/2011/EU rendelete új felhatalmazást ad a Bizottság részére az uniós ellenőrzési jogkörök kiterjesztésére. Ennek megfelelően, a Bizottság párbeszédet tart fenn a felügyelete alatt álló tagállammal, és a megfelelés-vizsgálat hatékonyabb nyomon követése érdekében ellenőrző látogatásokat fogantatosíthat. A végrehajtás eredményességének jobb megítélését elősegítendő – és a tanácsi mérlegelést határok közé szorítva – utóbb hivatkozott ellenőrzési cselekmények körében szerzett információkról a Bizottság formális úton – jelentésben és nyilatkozatban – is értesíti a Tanácsot, amely döntését ezen eredmények teljes figyelembevételével köteles meghozni.

Az eljárásban résztvevő intézmények közötti hatáskörök tiszta és egyértelmű tagolását is segíti az új szabályozás, megerősítve a Bizottság szerepét a döntés-kezdeményezésben, pontosan megjelölve a felügyeleti eljárásban azokat a jogi aktusokat, amelyek a Bizottság és a Tanács közötti véleménycsere céljait szolgálják.

Továbbra is adós marad azonban a szabályozás a hatáskörök túllépése esetén alkalmazandó jogkövetkezmények pontos meghatározásával.

Végül a jogérvényesítési eszközök alkalmazása idejével összefüggésben érdemes kiemelni, hogy már a Stabilitási és Növekedési Paktum első reformja meghosszabbította a szabályozásban a megfelelés-értékelésre fordítható határidők mértékét, annak érdekében, hogy a tagállam által az észrevételek körében jelzett adatok jelentős eltérésekkel kapcsolatos értékelése – illetve ennek előkészítése – alaposabb módon történjen. Ugyancsak meghosszabbították a reformok a szankciók kiszabására előírt határidőket.

A legújabb módosítás az intézkedési kötelezettség körében alkalmazandó határidők tekintetében részletesebb feltételrendszert határoz meg a határidő-tűzés mérlegelésével kapcsolatban, nevesítve azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén az eredetileg előírt objektív határidő a felére csökkenhet.

²² A preventív ágban – ezzel szemben – beépítésre került a megállapításra irányuló döntéshozatalban is a fordított mechanizmus.

Összegzőképpen megállapítható, hogy a hatos jogszabálycsomaggal bevezetett módosítások a korrekciós eljárási szakaszt érintő körben ugyan nem hoztak alapvető és szembetűnő változást. A módosító és új rendelkezések összességükben mégis jelentős eredményként tekinthetők, ha nemcsak a korrekciós eljárási szakaszt vesszük vizsgálat alá, hanem a makrogazdasági szabályozási kör teljességét.

Ugyancsak értéke a szabályozásnak, hogy a preventív ágban és a korrekciós ág előkészítő és egyeztető szakaszában a referenciaértékeknek való megfelelés feltételeinek, és a tagállami adat-szolgáltatási kötelezettség minőségének körében egyértelműsítette a szabályozás azokat a felpuhító rendelkezéseknek a jelentéstartalmát, amelyekkel a 2005-ös módosítás igencsak relativizálta a korrekcióra okot adó körülmények feltárását.

Összegzés

Az európai gazdaságirányítás reformja újabb lépés az EU jogpolitikai célja: a gazdasági unió megteremtése irányába. A reformok hozzájárulnak a válságból való kilábaláshoz azzal, hogy hatékonyabb és működőképesebb intézményekkel biztosítják a pénzügyi rendszer működését, és a gazdaság(politika)i koordináció intézményesítését. A reformok bevezetését segítették a Lisszaboni Szerződés hozta intézményi reformok. A reformok vegyesen tartalmaznak új és „megújított elemeket”, ezért megállapítható: az EU átalakult.

BRIGITTA KREISZ

The concept of European economic governance in the changing European public legal frame

(Summary)

Since the explosion of the crisis in 2008 it became a significant point in the agenda of the European administration to strengthen the structures of European economic governance.

Within this framework the institutions of the European Union are working on building out of – new and/or renewed – public legal administrative structures and mechanisms which are vitally based on the Member States level but – considering their essence – exceed it, and in virtue of their comprehensive and coherent nature are able to insure sustainable operation of the financial relationships.

This article gives an outline about the main results of this development process.